

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Le principe de l'autonomie constitutive

Nihoul, Marc; Barcena-Fernandez, François-Xavier

*Published in:*

Het beginsel van constitutionele autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet. Scharnier- of sleutelementen in het grondwettelijk recht

*Publication date:*

2011

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for published version (HARVARD):*

Nihoul, M & Barcena-Fernandez, F-X 2011, Le principe de l'autonomie constitutive: le commencement d'un embryon viable. Dans A De Becker & E Vandenbossche (eds), *Het beginsel van constitutionele autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet. Scharnier- of sleutelementen in het grondwettelijk recht*. Bibliotheek grondwettelijk recht, La Chartre, Bruxelles, p. 211-240.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# **LE PRINCIPE DE L'AUTONOMIE CONSTITUTIVE: LE COMMENCEMENT D'UN EMBRYON VIABLE**

**Marc NIHOUL**

Professeur aux F.U.N.D.P. Namur  
Directeur du centre de recherches Projucit<sup>1</sup>  
Avocat au barreau de Bruxelles

et

**François-Xavier BÂRCENA**

Assistant aux F.U.N.D.P. Namur  
Membre du centre de recherches Projucit  
Chargé d'enseignement à la Haute Ecole Francisco Ferrer et à la Haute  
Ecole de Namur

## **Introduction**

**1.** Toute contribution est située dans le temps et dans l'espace en manière telle que des informations sur ces deux points permettent de mieux comprendre le contenu de celle-ci. A titre de réflexion liminaire, trois éléments méritent d'être épinglés à cet égard, décelables à travers le titre choisi pour cet ouvrage, d'abord, à celui imparti à notre contribution, ensuite, et à la méthodologie choisie par les éditeurs, enfin.

**2.** Premier élément. Le titre de l'ouvrage indique que le principe de l'autonomie constitutive serait un élément clé ou charnière du droit constitutionnel belge au même titre que l'article 35 ou l'article 195 de la Constitution.

Il convient d'être plus nuancé. L'autonomie constitutive n'est pas un élément clé du droit constitutionnel belge à l'heure actuelle puisqu'elle est relativement insignifiante aujourd'hui.

---

<sup>1</sup> Protection juridique du citoyen, centre de recherche fondamentale: <http://www.projucit.be>.

En revanche, l'autonomie constitutive pourrait devenir un élément charnière dans la définition d'un nouvel Etat belge. Ceci est loin d'être exclu dans le contexte précis – qui est celui de la présente contribution – de négociations institutionnelles particulièrement ardues, fin 2010 début 2011, sur le devenir du Royaume de Belgique. Il semble que l'on se dirige vers un Etat confédéral dans le cadre duquel l'autonomie constitutive, par définition, serait appelée à devenir substantielle.

3. Le titre imparti à notre contribution, pourtant, semble plus nuancé: «*Le principe de l'autonomie constitutive: le commencement d'un embryon viable*». Il s'agit du deuxième élément.

En réalité, chaque mot compte dans ce titre relativement poétique. Ainsi faut-il relever qu'il n'est plus question – comme de coutume – du concept de l'autonomie constitutive, mais du «principe» de l'autonomie constitutive. Or, le principe, pour un juriste, c'est la règle. Il y a un principe, et seulement après des exceptions, éventuellement.

Le principe, toutefois, n'est encore qu'à l'état d'embryon ...

Malheureusement, il n'existe pas de définition juridique du mot embryon, du moins en droit public. Dans le langage usuel, est embryonnaire ce «*Qui n'est qu'en germe, à l'état rudimentaire*». L'embryon est une ébauche, un commencement, un début, un germe. Au sens figuré, il désigne «*Ce qui commence d'être, mais qui n'est pas achevé*». En consultant *Le Petit Robert*, on y retrouve même l'expression «*un embryon d'organisation*».

Pour l'anecdote, les définitions empruntées à la biologie sont aussi intéressantes, spécialement celles qui concernent les animaux<sup>2</sup>: l'embryon désigne l'«*organisme en développement des animaux; l'œuf des animaux ovipares, pendant la période de segmentation et de différenciation des feuillettes embryonnaires, jusqu'à la séparation du nouvel organisme de ses membranes enveloppantes*». Segmentation, différenciation, séparation, membrane enveloppante ... Il faut en convenir, voilà bien des mots d'une incroyable actualité politique!

Pourtant, le titre ne parle pas seulement d'un embryon mais d'un «*embryon viable*». Or, si l'on veut jouer sur les mots, l'embryon devient fœtus après

<sup>2</sup> Chez l'homme: «*Produit de la segmentation de l'œuf jusqu'à la huitième semaine du développement dans l'utérus*».

soixante jours et seul le fœtus est dit viable, pas l'embryon, encore moins le «*commencement d'un embryon*» ... En outre, est dit «*viable*» ce qui est «*apte à vivre par lui-même*» – ce qui vaut également en droit, s'agissant de l'enfant «*né et viable*» –: l'organisme susceptible de vivre en dehors de l'utérus si la femme accouche prématurément ...

De là à s'interroger si nous serions capables de survivre en dehors de l'Etat belge en cas d'accouchement prématuré, il n'y a qu'un pas. Rien ne paraît plus aléatoire, à en croire les économistes, et cela vaut tant pour le nord que pour le sud du pays.

En même temps, ce qui est viable, dans le titre, pourrait désigner ce avec quoi l'on peut vivre ... ou pas. Ou encore, ce sans quoi l'on ne peut plus vivre. Un minimum vital d'autonomie en matière constitutive, pour être plus explicite encore. A moins que cela ne soit un maximum d'autonomie ...

Le juriste, on l'aura compris, n'est pas biologiste, mais il est parfois historien, surtout le publiciste, en particulier le constitutionnaliste. Or, le mot «*embryon*» n'a évidemment pas été choisi au hasard par les initiateurs de la présente réflexion. Le 29 janvier 1993, Jean-Maurice Dehousse déclarait en effet, à propos de l'article 118 de la Constitution en débat, que «*l'autonomie constitutive est un embryon de pouvoir constitutionnel au niveau des entités fédérées*»<sup>3</sup>. Jean-Luc Dehaene commentait quant à lui: «*d'aucuns se sont mis à rêver d'une Constitution propre. Soyons clair: c'est impossible sur la base de la Constitution actuelle. Mais l'idée n'est peut-être pas aussi choquante qu'il n'y paraît. Dans la plupart des Etats fédéraux, les entités fédérées disposent de leur propre Constitution. L'autonomie constitutive limitée, qui est actuellement réalisée, peut être un premier pas en ce sens*»<sup>4</sup>.

Soyons clairs, aussi, pour ce qui est du titre imposé de notre contribution. Il aurait pu identiquement s'intituler «*Le principe de l'autonomie constitutive: une idée qui fait son chemin*».

4. **Troisième et dernier élément.** La méthode choisie est, quant à elle, empreinte de particularisme. L'idée est de faire intervenir un scientifique

<sup>3</sup> *Doc. parl.*, Ch., 1992-1993, n° 725/6, p. 66.

<sup>4</sup> In F. DELPEREE (dir.), *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 240.

francophone et un scientifique néerlandophone, sur chaque sujet, simultanément, au motif que «*les visions et la façon selon laquelle ces articles constitutionnels et le concept de l'autonomie constitutive doivent être remplis ou adaptés, diffèrent [...] des deux côtés de la frontière linguistique*».

Le mérite du dialogue est grand et il gagne à être entretenu. Mais il ne faut pas s'y laisser tromper. L'opinion du scientifique francophone n'est pas nécessairement celle en vogue de son côté de la frontière linguistique, à supposer qu'il y en ait une. Car il faut être réaliste: l'opinion d'un scientifique est déjà rarement partagée par ses collègues, francophones ou non, sans quoi d'ailleurs il n'y aurait pas autant de controverses. Que ce soit au nord ou au sud du pays, autrement dit, il n'y a pas de pensée unique. Tout au plus peut-on identifier certaines tendances.

À ce stade, les scientifiques que nous sommes se limitent à constater qu'en 1993, la revendication d'une autonomie constitutive était flamande dans son expression politique. La consécration de celle-ci était presque symbolique eu égard à son contenu minimal, mais elle en disait long sur l'aspiration politique à cette sorte «d'autodétermination». Aujourd'hui, peut-être la revendication prend-elle une nouvelle tournure encore, avec l'idée lancée d'un «principe de l'autonomie constitutive» ... car si le principe est l'autonomie constitutive, l'exception devient «l'organisation fédérale» ...

Ces prolégomènes ainsi exprimés, nous pouvons entamer notre réflexion dans le cadre éditorial limité imparti. Celle-ci se décompose en deux temps. Dans un premier temps, nous évoquerons l'autonomie constitutive actuelle en droit belge, *de lege lata*. Dans un second temps, nous nous risquerons à envisager celle-ci *de lege ferenda*, mais sans se mettre à jouer au devin non plus. Le peu d'informations qui filtrent des réformes en cours de négociation ne nous y autorise guère.

### I. *De lege lata: quel contenu normatif aujourd'hui?*

5. Comme telle, l'autonomie constitutive procède, en droit constitutionnel belge, des articles 118 et 123 de la Constitution tels qu'issus de la quatrième réforme de l'Etat en 1993. Elle désigne précisément l'habilitation dont bénéficient certaines communautés et régions à modifier les règles relatives à l'élection, à la composition et au fonctionnement de leurs parlements et gouvernements respectifs, moyennant l'intervention préalable du législateur spécial.

Dès avant la réforme de 1993, l'on trouve en réalité, dans les textes institutionnels, des traces d'une certaine autonomie à cet égard. Plus qu'une réelle innovation, c'est donc l'importance de l'autonomie qui est neuve en 1993.

### 1. *Les prémices avant 1993*

6. La première empreinte d'une autonomie constitutive peut être trouvée dans ce qu'il est convenu d'appeler, avec Claudine Mertes, «la mise en œuvre de 'compétences inhérentes' aux entités fédérées»<sup>5</sup>. Est ici visée l'adoption de symboles tels que le choix d'une capitale, d'un drapeau, d'un hymne, d'un jour de fête, tous consubstantiels à l'identité propre de chacune des communautés et régions du pays<sup>6</sup>. Toutefois il convient de signaler qu'aucune disposition, qu'elle soit constitutionnelle ou légale, n'attribue aux entités fédérées la compétence d'adopter ces insignes. Selon la section de législation du Conseil d'Etat, toutefois, «[...] *een wapen, een vlag, een volkslied, een feestdag en dergelijke zijn symbolen van een publiekrechtelijke collectiviteit. Als publiekrechtelijke rechtspersoon die drager is van een deel van de soevereiniteit, is de Vlaamse Gemeenschap bevoegd voor de regelgeving ter zake*»<sup>7</sup>. C'est donc en définitive leur

<sup>5</sup> C. MERTES, «L'autonomie constitutive des Communautés et des Régions», C.H. CRISP, 1999, n° 1650-1651, pp. 8-10. Cette opinion est relayée par M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 841.

<sup>6</sup> Voir à cet égard et à titre d'exemples le décret du 6 juillet 1973 instaurant un drapeau, un hymne et un jour de fête propres à la Communauté flamande, *M.B.*, 12 septembre 1973, abrogé par le décret du 13 avril 1988 fixant les armes, le drapeau, l'hymne et le jour de fête de la Communauté flamande, *M.B.*, 10 mai 1988, abrogé lui aussi par le décret du 7 novembre 1990 portant fixation des armoiries, du drapeau, de l'hymne et du jour de fête de la Communauté flamande, *M.B.*, 6 décembre 1990; le décret du 20 juillet 1975 instaurant un drapeau et un jour de fête propres à la Communauté culturelle française, *M.B.*, 14 août 1975; le décret du 6 mars 1984 relatif au choix de Bruxelles comme capitale de la Communauté flamande, *M.B.*, 12 mai 1984; le décret du 10 mai 1984 relatif au choix de Bruxelles comme capitale de la Communauté française, *M.B.*, 8 juin 1984; le décret du 11 décembre 1986 instituant Namur comme capitale de la Région wallonne, *M.B.*, 17 février 1987; l'ordonnance du 16 novembre 1991 portant fixation de l'emblème et du drapeau de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 10 septembre 1991; le décret du Conseil régional wallon du 23 juillet 1998 créant un hymne wallon, *M.B.*, 8 août 1998; le décret du 23 juillet 1998 déterminant le jour et les emblèmes propres à la Région wallonne, *M.B.*, 8 août 1998.

<sup>7</sup> S.L.C.E., avis L. 23.800/8 du 7 novembre 1995, *Doc. parl.*, Parl. C. Fl., 1995-1996, n° 266/1, p. 12. L'argumentation est plus convaincante que celle adoptée plusieurs années auparavant, qui situait le fondement de ces normes dans la compétence culturelle des communautés.

...

caractère propre en tant qu'entité fédérée qui permet à ces dernières la fixation d'un ensemble de signes distinctifs. D'où l'affirmation d'une «*compétence inhérente*», voire d'une autonomie constitutive *sui generis*.

7. Au-delà de cette affirmation identitaire, certes fondamentale mais somme toute anecdotique, il semblerait que l'on puisse déceler, à titre d'exception, quelques indications en faveur d'un début d'autonomie constitutive avant la réforme de 1993. Ces indications doivent toutefois être considérées comme «*peu significatives*»<sup>8</sup>.

Tout d'abord, l'article 139 de la Constitution (anciennement 59<sup>ter</sup>, § 3) permet depuis 1983 à la Communauté germanophone d'exercer les compétences de la Région wallonne<sup>9</sup>. Cette faculté n'a été mise en œuvre que tardivement, et en tout état de cause après la réforme de 1993.

Ensuite, de manière identique à ce qui avait été accompli en Flandre, la loi spéciale du 8 août 1980 admettait que les compétences de la Région wallonne pussent être exercées par la Communauté française. Mais cette possibilité n'a jamais été utilisée et a depuis lors été abrogée.

Enfin, on notera que les gouvernements communautaires et régionaux pouvaient déterminer le nombre de leurs membres (à condition de respecter le maximum prévu par la loi spéciale) et fixer leurs règles de fonctionnement.

Dans l'ensemble, on doit donc bien constater, avec François Tulkens, «*que les éléments les plus significatifs et parcellaires d'une autonomie constitu-*

.../...

Cela posait évidemment un problème pour les régions, puisque ces dernières sont dépourvues de compétences dans le domaine culturel. Voir à cet égard S.L.C.E., avis du 30 avril 1975, *Doc. parl.*, Parl. C. F., 1974-1975, n° 47.

<sup>8</sup> F. TULKENS, «L'autonomie constitutive: un nouveau concept de droit constitutionnel belge?», *A.P.T.*, 1994, p. 159. Sur l'ensemble de cette question, voir B. BLERO, «La modification du statut de l'exécutif flamand: raison d'être, validité et perspectives», *A.P.T.*, 1990, pp. 161-168; K. RIMANQUE, «De instellingen van Vlaanderen, de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest» in *Het federale België na de vierde staatshervorming*, Bruges, la Charte, 1993, p. 165-194; M. UYTENDAELE, «L'autonomie constitutive en droit fédéral belge. Réflexions sur l'unicité de pouvoir constituant dans un Etat fédéral», *A.P.T.*, 1993, pp. 221-230; P. VANDERNACHT, «Les nouvelles règles de fonctionnement et de composition des organes des entités fédérées à la lumière des dernières réformes institutionnelles» in *Les réformes institutionnelles de 1993 - Vers un fédéralisme achevé?*, Actes du colloque organisé par le Centre de Droit Public de la faculté de Droit de l'U.L.B., Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 341-373.

<sup>9</sup> Sur le territoire de la région de langue allemande.

*tive n'ont pas été mis en œuvre*»<sup>10</sup> avant 1993. Mis à part peut-être un élément souvent passé sous silence, alors qu'il fût probablement déterminant pour la suite: celui de l'unité des institutions flamandes qui, dès 1980, consacre le caractère asymétrique et différencié du fédéralisme belge et porte en lui les germes d'une nécessaire autonomie constitutive, inhérente au besoin manifesté de particularisme.

## 2. L'autonomie depuis 1993

8. Ce n'est qu'à partir de 1993 que l'on parle de l'autonomie constitutive en tant que telle bien qu'à cette date elle reste concrètement très limitée, comme en témoignent les balises soigneusement fixées dans la loi spéciale de réformes institutionnelles (B) qui contrastent d'ailleurs quelque peu avec le potentiel des articles 118 et 123 de la Constitution (A) sur lesquels il était peut-être permis, pour certains, de fonder davantage d'espoirs.

Il serait en tous cas excessif de considérer la réforme de 1993 comme un véritable aboutissement, fut-ce après des prémices plus limitées encore.

### A. Les principes constitutionnels

9. Comme indiqué précédemment, ce sont les articles 118<sup>11</sup> et 123<sup>12</sup> de la Constitution qui fixent le cadre de principe de ce qui est communément

<sup>10</sup> F. TULKENS, *op. cit.*, *A.P.T.*, 1994, p. 160.

<sup>11</sup> «§ 1<sup>er</sup>. La loi règle les élections visées à l'article 116, § 2, ainsi que la composition et le fonctionnement des Parlements de communauté et de région. Sauf pour ce qui concerne le Parlement de la Communauté germanophone, cette loi est adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa.

§ 2. Une loi, adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, désigne celles des matières relatives à l'élection, à la composition et au fonctionnement du Parlement de la Communauté française, du Parlement de la Région wallonne et du Parlement de la Communauté flamande, qui sont réglées par ces Parlements, chacun en ce qui le concerne, par décret ou par une règle visée à l'article 134, selon le cas. Ce décret et cette règle visée à l'article 134 sont adoptés à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, à condition que la majorité des membres du Parlement concerné soit présente».

<sup>12</sup> «§ 1<sup>er</sup>. La loi règle la composition et le fonctionnement des Gouvernements de communauté et de région. Sauf pour ce qui concerne le Gouvernement de la Communauté germanophone, cette loi est adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa.

.../...

et formellement appelé «l'autonomie constitutive», et plus spécialement leurs § 2. Il s'agit là de l'un des multiples apports de la quatrième réforme de l'Etat en 1993<sup>13</sup>.

En vertu de ces deux dispositions constitutionnelles, les communautés et régions sont potentiellement en mesure de modifier les règles relatives à l'élection, à la composition et au fonctionnement de leurs parlements et gouvernements respectifs, moyennant toutefois l'intervention préalable du législateur spécial.

Il ne s'agit pas, pour ce dernier, de se borner à transférer une compétence. Le principe est en effet que c'est au législateur spécial qu'il revient de régler la question de l'élection, de la composition et du fonctionnement des parlements et gouvernements fédérés. Ce n'est que par exception que la loi spéciale autorisera les communautés et régions à régler elles-mêmes certains de leurs aspects institutionnels. Ce fut chose faite par la loi spéciale du 16 juillet 1993<sup>14</sup>, celle-ci déterminant dorénavant «les matières qui relèvent de la libre organisation des collectivités fédérées»<sup>15</sup> tout en précisant les contours.

Notons qu'il ne s'agit bien évidemment que d'une faculté, et que les entités fédérées concernées et désireuses de prendre en main leur «destin institutionnel» seront tenues d'adopter un décret spécial pour ce faire<sup>16</sup>. Nous reviendrons plus loin sur les différents décrets adoptés en ce sens mais nous pouvons d'ores et déjà noter que toutes les entités fédérées ont usé de la faculté d'auto-organisation qui leur était octroyée par le Constituant et, surtout, par le législateur spécial.

.../...

§ 2. Une loi, adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, désigne les matières relatives à la composition et au fonctionnement du Gouvernement de la Communauté française, du Gouvernement de la Région wallonne et du Gouvernement de la Communauté flamande, qui sont réglées par leur Parlement, chacun en ce qui le concerne, par décret ou par une règle visée à l'article 134, selon le cas. Ce décret et cette règle visée à l'article 134 sont adoptés à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, à condition que la majorité des membres du Parlement concerné soit présente».

<sup>13</sup> Voir à cet égard la loi spéciale du 16 juillet 1993 publiée au *Moniteur belge* le 20 juillet.

<sup>14</sup> M.B., 20 juillet 1993.

<sup>15</sup> F. DELPEREE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2000, p. 565.

<sup>16</sup> C'est-à-dire voté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés pour autant que la majorité des membres du Parlement en question soient présents.

## B. Les restrictions spéciales

10. Les restrictions apportées à la portée normative de la faculté d'auto-organisation ne sont pas seulement de type procédural avec l'exigence de l'intervention préalable du législateur spécial. Pour reprendre les termes de Francis Delpérée, elles sont également d'ordre institutionnel et matériel<sup>17</sup>.

11. En premier lieu, sur le plan institutionnel, il échet de constater que l'autonomie constitutive n'a été conférée qu'à la Communauté flamande, la Communauté française et la Région wallonne. En sont privées la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté germanophone ainsi que les Commissions communautaires<sup>18</sup>.

Quelles furent à l'époque les justifications avancées pour étayer cette solution qui, il faut bien l'admettre, accroît le manque de lisibilité du système? Il semblerait en réalité qu'aucune justification réellement satisfaisante – ou du moins argumentée – n'ait été donnée à cet égard, spécialement concernant la Communauté germanophone. Aussi François Tulkens relève-t-il d'ailleurs simplement à l'époque, à l'instar d'autres auteurs, que celle-ci «a toujours bénéficié, mais avec retard, des nouveautés institutionnelles belges. Elle devra donc encore patienter ...»<sup>19</sup>.

Pour la Région de Bruxelles-Capitale, la situation est – comme toujours – plus complexe. Plusieurs raisons ont été invoquées pour lui refuser l'octroi de l'autonomie, notamment son rôle international mais aussi sa fonction de capitale du pays. Mais ce qui semble avoir cristallisé plus que tout les angoisses d'une faculté d'auto-organisation bruxelloise, c'est la prise en compte de la minorité flamande qui y est présente et donc, par la force des choses, la nécessité de préserver «l'équilibre linguistique» au sein de l'institution régionale concernée<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> F. DELPEREE, *op. cit.*, 2000, pp. 564-566.

<sup>18</sup> Fort logiquement, la Région flamande en est dépourvue dans la mesure où la Communauté flamande exerce les compétences de cette dernière, conformément aux articles 137 de la Constitution et 1, § 1 de la loi spéciale du 8 août 1980.

<sup>19</sup> F. TULKENS, «La réforme de l'Etat. II - Les entités fédérées: nouveaux socles de l'Etat fédéral», *J.T.*, 1994, p. 411. Voir aussi K. RIMANQUE, *op. cit.*, 1993, p. 183.

<sup>20</sup> C. MERTES, *op. cit.*, C.H. CRISP, 1999, p. 14; F. TULKENS, *op. cit.*, *J.T.*, 1994, p. 411. Voir aussi les travaux parlementaires et notamment la déclaration de J. VANDE LANOTTE, auteur principal de la proposition de révision: «La loi spéciale [du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises] qui [...] instaure [la Région de Bruxelles-Capitale] a prévu des mécanismes d'équilibres subtils à différents niveaux. Il a fallu près de dix-huit ans pour faire .../...

Dans quelle mesure ces entités fédérées pourraient-elles disposer à terme de ladite autonomie? Il s'agit, semble-t-il, de l'un des enjeux de la future réforme de l'Etat qui s'annonce. Nous y reviendrons plus loin.

12. En deuxième lieu, le caractère très général des termes de la Constitution ne doit pas induire en erreur même l'observateur le plus attentif. La loi spéciale de réformes institutionnelles<sup>21</sup> balise très clairement le champ d'application *ratione materiae* de l'autonomie constitutive. La dernière limite est donc d'ordre matériel. L'article 35, § 3 LSRI indique en effet les articles de la même loi qui peuvent faire l'objet d'une modulation par les autorités fédérées.

A l'instar de plusieurs auteurs<sup>22</sup>, il semble opportun de diviser en quatre catégories les matières susceptibles de faire l'objet d'un «aménagement» institutionnel par le biais de l'adoption d'un décret spécial. Il s'agit de l'élection des parlements, de diverses incompatibilités, de la composition des organes des entités fédérées ainsi que de leur fonctionnement.

#### a. Les élections

13. La faculté d'auto-organisation semble dans cette matière plutôt limitée puisqu'elle est cantonnée à cinq hypothèses dont quatre ne concernent, il faut bien l'avouer, que des points mineurs. Notons d'ores et déjà que la Communauté française ne dispose pas de cette faculté en matière d'élections, ce qui est «logique» dans la mesure où les membres de son Parlement ne sont pas issus d'élections directes. Seuls sont donc concernés le Parlement régional wallon et celui de la Communauté flamande.

Le législateur décentralisé est de la sorte autorisé à déterminer le chef-lieu des circonscriptions électorales<sup>23</sup>. Il peut également établir le nombre minimum d'électeurs ou de membres sortants du Parlement flamand ou wallon

.../...  
aboutir l'accord mais le résultat est largement satisfaisant, puisque la pacification a abouti et que le Conseil et l'Exécutif [bruxellois] fonctionnent correctement du point de vue constitutionnel. Il n'est donc pas opportun de revoir les équilibres prévus ci-dessus», *Doc. parl.*, Ch., 1992-1993, n° 725/6, p. 58.

<sup>21</sup> Ci-après «LSRI».

<sup>22</sup> C. MERTES, *op. cit.*, C.H. CRISP, 1999, pp. 17-33; P. VANDERNACHT, *op. cit.*, 1994, pp. 359-373.

<sup>23</sup> Art. 26quater, al. 1 LSRI.

requis pour signer l'acte de présentation des candidats à l'élection desdits Parlements<sup>24</sup>. La troisième possibilité offerte concerne le nombre de voix qu'un groupement de liste doit atteindre pour la répartition des sièges au sein des assemblées fédérées<sup>25</sup>. Enfin l'article 29undecies LSRI autorise le Parlement flamand ou wallon à déterminer le bureau principal de circonscription qui remplira les attributions des bureaux centraux provinciaux dans l'hypothèse où les circonscriptions électorales coïncident avec les limites des provinces ou dépassent celles-ci.

Le point le plus important est consacré par l'article 26, § 1 LSRI, lequel instaure la possibilité de modifier les circonscriptions électorales. Cette faculté de découpage ne peut néanmoins être mise en œuvre que moyennant le respect du deuxième paragraphe du même article, lequel dispose qu'«aucune circonscription électorale ne peut dépasser les limites du territoire d'une Région»<sup>26</sup>.

En conclusion l'autonomie constitutive est relativement restreinte en matière électorale, et ce à double titre: elle ne s'applique qu'aux cinq hypothèses visées par le législateur spécial et lorsqu'elle peut être mise en œuvre, sa réalisation ne peut s'effectuer que moyennant le respect de certaines limites. Il ne s'agirait pas, par exemple, de modifier les règles fondamentales de toute élection démocratique tels que le suffrage universel, le secret du vote, la tenue d'élections libres et régulières, les conditions

<sup>24</sup> Art. 26bis, § 1 LSRI.

<sup>25</sup> Art. 29sexies, § 2 LSRI.

<sup>26</sup> Faut-il y voir là l'affirmation d'un fédéralisme territorial? Pour C. MERTES et P. VANDERNACHT, il semblerait bien que oui. En tout état de cause précisent-elles, une pareille disposition empêche les Francophones de la périphérie bruxelloise ou des Fourons d'avoir des représentants au Parlement de la Communauté française. Il faut se rappeler en effet qu'avant la réforme institutionnelle de 1993, le double mandat était d'application. De la sorte, les minorités francophones de la périphérie élisaient, via l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde, des députés ou des sénateurs qui, s'ils prêtaient serment en français, faisaient partie du groupe linguistique français de la Chambre ou du Sénat. Par le mécanisme du double mandat, ces derniers étaient également membres – par la force des choses – du Parlement de la Communauté française. Le même raisonnement s'applique aux habitants des Fourons, lesquels avaient et ont toujours la possibilité d'aller voter à Aubel – donc en Région wallonne – lors des élections fédérales. L'instauration de l'élection directe dans des circonscriptions ne pouvant pas dépasser les limites d'une Région supprime dans les deux cas cette faculté. L'article 37bis LSRI instaure toutefois un «tempérament»: la possibilité d'associer des sénateurs élus directement aux travaux des différents parlements fédérés, voir *infra*, n° 22.



d'électorat ou d'éligibilité ...<sup>27</sup> par ailleurs garanties par divers instruments internationaux<sup>28</sup>.

Le pouvoir des communautés et régions reste donc, sur cette thématique, plutôt marginal<sup>29</sup> ou, autrement exprimé pour reprendre les termes de Pascale Vandernacht, «il y a donc peu de possibilités d'expression pour une véritable autonomie constitutive en cette matière»<sup>30</sup>.

#### b. Les incompatibilités

14. L'article 24bis, § 2 LSRI instaure diverses incompatibilités entre l'exercice d'un mandat parlementaire au niveau fédéré et d'autres fonctions. Les membres visés sont ceux du Parlement de la Communauté française, de la Communauté flamande et de la Région wallonne. *Mutatis mutandis* les incompatibilités visées à l'article précité sont également applicables aux membres des gouvernements des entités mentionnées, et ce en vertu de l'article 59, § 3 LSRI.

Dans cette matière, quelle est la marge d'autonomie des communautés et régions? L'article 24bis, § 3 nous fournit la réponse. Il leur est loisible de compléter la liste existante, par l'instauration de nouvelles incompatibilités. Cette faculté ne peut toutefois s'exercer que dans le respect des incompatibilités existantes: il est impossible pour le législateur décentralisé de modifier ou de supprimer celles déjà fixées par le législateur spécial.

Enfin une dernière incompatibilité peut être instaurée par le Parlement de la Communauté française, de la Communauté flamande et de la Région wallonne, et ce par le biais de l'article 49, § 2 LSRI. Il s'agit de l'incompatibilité entre la fonction de parlementaire communautaire ou régional et une fonction ministérielle au niveau fédéré. Il existe ici une analogie évidente avec l'article 50 de la Constitution, lequel instaure une incompatibilité identique au niveau fédéral. Une différence de taille existe néanmoins entre ces deux dispositions. En effet, au niveau communautaire ou

régional, l'incompatibilité n'est que virtuelle et ne devient effective que dans la mesure où un décret spécial est adopté en ce sens, ce sur quoi nous reviendrons ci-dessous. Dans les deux cas néanmoins, l'objectif est le même: il s'agit de renforcer l'indépendance du pouvoir législatif vis-à-vis du pouvoir exécutif.

#### c. La composition des parlements et des gouvernements

15. La faculté d'auto-organisation concerne, dans le cas présent, une éventuelle révision du nombre de parlementaires, que ce soit à la hausse ou à la baisse et sans qu'aucune limite ne soit fixée<sup>31</sup>.

La mise en œuvre de cette dernière semble toutefois poser plus de questions qu'elle n'en résout, et ce en raison de la composition particulière des assemblées considérées. Il faut en effet se rappeler que le Parlement wallon compte 75 membres<sup>32</sup> alors que le Parlement de la Communauté française en compte 94, dont 19 proviennent du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, le reliquat étant constitué de l'ensemble des membres du Parlement wallon<sup>33</sup>. Le Parlement de la Communauté flamande, quant à lui, comptabilise 118 membres élus directement sur le territoire de langue néerlandaise et 6 provenant du groupe linguistique néerlandais du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, ce qui nous donne un total de 124 parlementaires flamands<sup>34</sup>.

On l'aura compris, c'est la présence de députés bruxellois au sein des parlements communautaires qui peut potentiellement poser problème en cas de modification de la composition de ces assemblées. Pour cette raison, la loi spéciale elle-même impose au législateur décentralisé communautaire de respecter les *ratios* existants en cas de modification dans la composition de leur hémicycle, à savoir 75/19 pour la Communauté française<sup>35</sup> et 118/6 pour la Communauté flamande<sup>36</sup>. En conséquence, l'augmentation ou la diminution du nombre de parlementaires communautaires fera varier le

<sup>27</sup> C. MERTES, *op. cit.*, C.H. CRISP, 1999, p. 24; F. TULKENS, *op. cit.*, J.T., 1994, p. 411, P. VANDERNACHT, *op. cit.*, 1994, p. 359.

<sup>28</sup> Voir à cet égard l'article 3 du Protocole additionnel du 20 mars 1952 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que l'article 25b du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

<sup>29</sup> F. TULKENS, *op. cit.*, J.T., 1994, p. 411.

<sup>30</sup> P. VANDERNACHT, *op. cit.*, 1994, p. 361.

<sup>31</sup> Cette faculté est prévue à l'article 24, § 1, alinéa 3 LSRI pour le Parlement flamand, à l'article 24, § 2, alinéa 2 LSRI pour le Parlement wallon et à l'article 24, § 3, alinéa 2 LSRI pour le Parlement de la Communauté française.

<sup>32</sup> Art. 24, § 2, al. 1 LSRI.

<sup>33</sup> Art. 24, § 3, al. 1 LSRI.

<sup>34</sup> Art. 24, § 1, al. 1 LSRI.

<sup>35</sup> Art. 24, § 3, al. 2 LSRI.

<sup>36</sup> Art. 24, § 1, al. 3 LSRI.



nombre de députés bruxellois présents au sein des parlements des deux Communautés<sup>37</sup>.

Dans le même ordre d'idées, l'article 63, § 4 LSRI permet aux parlements fédérés de modifier le nombre maximum de ministres composant les gouvernements régionaux ou communautaires. Pour rappel, la même disposition fixe à 11 le nombre de ministres de la Communauté flamande, 7 pour la Région wallonne et 4 pour la Communauté française.

#### d. Le fonctionnement des parlements et des gouvernements

**16.** La disposition centrale est ici l'article 49, § 1 LSRI, ce dernier déterminant les matières relatives au fonctionnement des parlements et gouvernements qui pourront, le cas échéant, être modifiés, complétés, remplacés ou encore abrogés par le législateur décentral.

En ce qui concerne les parlements, ceux-ci pourront modéliser pas moins de 8 des 26 articles de la loi spéciale qui règlent leur fonctionnement. Ils disposent en conséquence d'une grande liberté en ce qui concerne:

- la fixation des périodes de réunions<sup>38</sup>;
- les élections et la détermination des fonctions assignées au bureau du parlement<sup>39</sup>;
- la publicité des séances<sup>40</sup>;
- la présence des membres du gouvernement aux réunions du parlement<sup>41</sup>;
- les pétitions<sup>42</sup>;
- la préparation des séances du parlement, la proposition de l'ordre du jour ainsi que la nomination du personnel du parlement<sup>43</sup>;

<sup>37</sup> Dans le même ordre d'idées, la mise en œuvre de cette faculté de modification au sud du pays semblerait poser un certain nombre de problèmes en raison de l'existence du double mandat entre la fonction de parlementaire régional wallon et celui de membre du Parlement de la Communauté française. Pour cette dernière, la mise en œuvre de son autonomie quant à sa composition est largement dépendante de la mise en œuvre par la Région wallonne de sa propre faculté d'auto-organisation. Pour approfondir cette question, voir C. MERTES, *op. cit.*, C.H. CRISP, 1999, pp. 28-31; F. TULKENS, *op. cit.*, A.P.T., 1994, p. 163.

<sup>38</sup> Art. 32 LSRI.

<sup>39</sup> Art. 33 LSRI.

<sup>40</sup> Art. 34 LSRI.

<sup>41</sup> Art. 37 LSRI.

<sup>42</sup> Art. 41 LSRI.

<sup>43</sup> Art. 46 LSRI.

- la nomination du greffier et la détermination de ses attributions<sup>44</sup>;
- la signature des actes du bureau et du parlement<sup>45</sup>.

La faculté d'auto-organisation des parlements fédérés en ce qui concerne leur fonctionnement s'étend également à la possibilité d'associer des sénateurs à leurs travaux, sans toutefois que ces derniers ne disposent d'une voix délibérative<sup>46</sup>.

Enfin, la fixation du montant de l'indemnité allouée aux membres des différentes assemblées est aussi une compétence de ces dernières. Elles devront néanmoins respecter, dans la mise en œuvre de cette faculté, les limites et interdictions de cumul qui sont établies par la loi spéciale<sup>47</sup>.

Concernant le fonctionnement des gouvernements, il ne faut pas se laisser abuser par la formulation quelque peu trompeuse de l'article 49, § 1 LSRI. Celui-ci dispose en effet que les parlements pourront modifier «*la disposition du chapitre III, section 2 [de la loi spéciale]*». A l'instar de François Tulkens<sup>48</sup> et de la version néerlandaise du texte, il semble qu'il faille lire le texte comme autorisant à modifier l'ensemble des dispositions de la section 2 du chapitre III, à savoir les articles 68 à 78 LSRI. De cette manière, le législateur décentral pourra, par exemple, modifier:

- la règle de la délibération collégiale selon la procédure du consensus<sup>49</sup>;
- les règles de la responsabilité du gouvernement devant le parlement<sup>50</sup>;
- le système de motion de méfiance constructive<sup>51</sup>;
- les règles relatives au remplacement des membres démissionnaires<sup>52</sup>;
- ou encore celles concernant la gestion des affaires courantes<sup>53</sup>.

<sup>44</sup> Art. 47 LSRI.

<sup>45</sup> Art. 48 LSRI.

<sup>46</sup> Voir à ce propos l'article 37bis LSRI. Il est à noter que les sénateurs qui répondraient à cette invitation ne pourront être en même temps titulaires d'un mandat électif communal, provincial ou européen, et ce en vertu du § 2 du même article. Sur cette question, voir F.-X. DUBOIS, «Les sénateurs associés», *R.B.D.C.*, 1998, pp. 47-56; C. MERTES, *op. cit.*, C.H. CRISP, 1999, pp. 19-20, pp. 38-39 et p. 45. Voir également cette contribution, n° 22.

<sup>47</sup> Voir l'article 31ter LSRI.

<sup>48</sup> F. TULKENS, *op. cit.*, J.T., 1994, p. 412.

<sup>49</sup> Art. 69 LSRI.

<sup>50</sup> Art. 70 LSRI.

<sup>51</sup> Art. 71 LSRI.

<sup>52</sup> Art. 73, al. 1 LSRI.

<sup>53</sup> Art. 73, al. 2 LSRI.

On le constate, l'autonomie constitutive telle qu'envisagée par la loi spéciale du 16 juillet 1999 présente un caractère très hétérogène: il existe un nombre très varié de règles susceptibles d'être modifiées par les entités fédérées, certaines relevant de l'anecdotique et présentant un caractère somme toute marginal; d'autres en revanche, étant d'une importance capitale (l'on songe par exemple à la motion de méfiance).

### C. La mise en œuvre concrète

17. Une fois la marge d'autonomie conférée aux entités fédérées examinée, il convenait d'analyser la mise en œuvre par ces dernières de leur faculté d'auto-organisation<sup>54</sup>. Il nous est apparu plus opportun de les étudier non pas entités par entités mais plutôt matières par matières, afin d'éviter un relatif effet de répétition. A l'intérieur de chacune des matières examinées, les différents décrets mettant en œuvre cette autonomie seront abordés de manière chronologique.

Signalons d'ores et déjà qu'à notre meilleure connaissance, la faculté d'auto-organisation des entités fédérées n'a pas été mise en œuvre en ce qui concerne les élections et la composition des parlements, du moins au sud du pays.

#### a. Les décrets spéciaux relatifs aux incompatibilités

18. Il semblerait que l'on soit, sur cette question, au cœur de la mise en œuvre de l'autonomie constitutive. La «première vague» de décrets spéciaux adoptés date de 1995 et touche en effet exclusivement à la question des incompatibilités. Deux axes essentiels peuvent être distingués. Il s'agit, d'une part, d'instaurer un congé politique pour «les membres des services du gouvernement» qui souhaiteraient exercer un mandat parlementaire ou ministériel au niveau fédéré<sup>55</sup>; et, d'autre part, de rendre incompatible la fonction de ministre communautaire ou régional avec

l'exercice d'un mandat parlementaire au même niveau<sup>56 57</sup>. Dans les deux cas, la réforme consiste pour l'essentiel à «calquer» au niveau fédéré les règles en vigueur au niveau fédéral<sup>58</sup>, le tout avec une remarquable concomitance eu égard à la date de promulgation par les trois entités fédérées de ces différents décrets.

19. La suite est moins édifiante, au point d'identifier 1999 comme une «*annus horribilis*» en termes de bonne gouvernance et de crédibilité politique au sud du pays. De fait les diverses incompatibilités posées par les décrets susmentionnés posaient difficulté pour la conclusion d'un accord gouvernemental. Qu'à cela ne tienne: il suffisait de modifier les règles existantes pour satisfaire tous les partenaires de la coalition, laquelle était, pour rappel, une tripartite PS-PRL FDF MCC-Ecolo. Ainsi le décret du 13 juillet 1995 instaurait notamment une incompatibilité entre un mandat de parlementaire wallon et un portefeuille ministériel à la Communauté française. Au sortir des élections du 13 juin 1999 et de la formation du gouvernement de la Communauté française, trois ministres<sup>59</sup> étaient concernés par cette incompatibilité. Un décret spécial de la Région wallonne du 12 juillet 1999<sup>60</sup> vient lever cette incompatibilité et autoriser le cumul des mandats<sup>61</sup>. Un autre décret de la même date vient quant à lui organiser le remplacement du parlementaire wallon qui serait nommé par le Roi en qualité de ministre ou secrétaire d'Etat fédéral. Ici encore il s'agissait de régler la situation particulière dans laquelle se trouvaient deux parlemen-

<sup>56</sup> Voir par ordre chronologique le décret de la Communauté flamande du 26 juin 1995, *M.B.*, 1<sup>er</sup> juillet 1995; le décret de la Région wallonne du 13 juillet 1995, *M.B.*, 21 juillet 1995; le décret de la Communauté française du 24 juillet 1995, *M.B.*, 29 juillet 1995.

<sup>57</sup> A noter que les deux décrets de la Communauté flamande, chacun en date du 26 juin 1995, ont été modifiés par le décret spécial du 10 novembre 2005, *M.B.*, 15 déc. 2005, lui-même abrogé par le décret spécial coordonné du 7 juillet 2006. Voir *infra*, n° 25.

<sup>58</sup> Les travaux parlementaires sont à cet égard éclairants: «Au niveau fédéral, l'article 102 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat a modifié la loi du 18 septembre 1986 en instituant un régime de congé politique en faveur des agents de l'Etat fédéral pour l'exercice des mandats de membre d'une chambre législative ou de ministre fédéral et de Secrétaire d'Etat fédéral. Dès lors il a paru opportun au gouvernement de présenter au [Parlement] un projet de décret qui instaure un régime de congé politique pour les membres des services du gouvernement en vue de l'exercice d'un mandat de membre du [Parlement] ou du gouvernement. Le texte proposé ne vise que les mandats de membre du [Parlement] ou du gouvernement. Il institue un congé politique obligatoire à temps plein s'inspirant directement du régime mis en place par la loi du 18 septembre 1986 telle que modifiée», *Doc. parl.*, Parl. W., 1994-1995, n° 329/3, p. 3.

<sup>59</sup> R. COLLIGNON (PS), P. HAZETTE (PRL FDF MCC) et N. MARECHAL (Ecolo).

<sup>60</sup> *M.B.*, 13 juillet 1999.

<sup>61</sup> Ils seront toutefois remplacés au Parlement de la Communauté française, et ce en vertu du décret du 24 juillet 1995 mentionné *supra*.

<sup>54</sup> Pour une étude actualisée de la question, voir F. JUDO, «Deelstatelijk staatsrecht in België – Theorie en praktijk van constitutionele autonomie en bijzondere decreten», *C.D.P.K.*, 2006, pp. 250-279; voir également C. MERTES, *op. cit.*, C.H. CRISP, 1999, pp. 37-49.

<sup>55</sup> Voir par ordre chronologique le décret de la Région wallonne du 6 avril 1995, *M.B.*, 11 mai 1995; le décret de la Communauté française du 10 avril 1995, *M.B.*, 3 mai 1995; le décret de la Communauté flamande du 26 juin 1995, *M.B.*, 1<sup>er</sup> juillet 1995.

taires wallons<sup>62 63</sup>. A noter qu'un décret de la Communauté française du 19 juillet 1999<sup>64</sup> règle la même question.

Tout cela est évidemment regrettable. La faculté d'auto-organisation qui est mise en œuvre ici relève d'une approche purement casuistique. Elle privilégie le cas par cas, signe d'une utilisation «gadgétisée» de l'autonomie constitutive et ne constitue pas, en tout état de cause, le fruit d'une réflexion profonde et mûrie sur le développement des institutions fédérées au sud du pays.

Fort heureusement, ces dernières années semblent révéler un retour à la raison, ou du moins, à une meilleure prise en compte du concept de bonne gouvernance. On notera ainsi les décrets du 14 décembre 2000<sup>65</sup> organisant le remplacement des ministres par leur suppléant parlementaire, du 14 novembre 2001<sup>66</sup> limitant le cumul de mandat de membre du gouvernement wallon avec d'autres fonctions et enfin plus récemment celui du 9 décembre 2010<sup>67</sup> limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon.

#### b. Les décrets spéciaux relatifs à la composition des gouvernements

20. Si les différents parlements fédérés n'ont jusqu'à présent pas modifié leurs compositions respectives, il n'en va pas de même en ce qui concerne la composition des gouvernements de la Communauté française et de la Région wallonne.

Le décret de la Région wallonne du 12 juillet 1999<sup>68</sup> porte à 9 (au lieu de 7) le nombre de membres du gouvernement wallon. En Communauté française le nombre passe de 4 à 8, et ce en vertu du décret du 13 juillet 1999<sup>69</sup>.

Une lecture attentive des travaux parlementaires permet de trouver une justification à cet accroissement: «*Etant donné l'importance des secteurs*

*gérés par la Région wallonne [...], le nombre maximum de sept est jugé insuffisant pour permettre aux ministres du Gouvernement de la Région wallonne de détenir des portefeuilles ciblés et cohérents qui ne les obligent pas à des arbitrages continuels, sources de pertes de temps et d'énergie. [...] Cette augmentation est de nature à conférer à l'action gouvernementale une lisibilité politique maximale. Dans une perspective de revalorisation de la citoyenneté, cela permettra aux citoyens de clairement identifier le responsable politique dans les domaines qui les concernent. Enfin cette visibilité politique renforcera les moyens de contrôle du Parlement sur l'action gouvernementale [...]*»<sup>70</sup>. Une argumentation similaire se dégage de la lecture des travaux parlementaires de la Communauté française<sup>71</sup>.

Bien que ces motifs semblent *a priori* louables ou à tout le moins acceptables, il n'en reste pas moins que ces deux décrets sont de nouveau une illustration de l'approche casuistique qui prévalait au sud du pays en 1999. L'augmentation ministérielle semblait de nouveau destinée à satisfaire tous les partenaires de la coalition gouvernementale durant la législature 1999-2004.

#### c. Les décrets spéciaux relatifs au fonctionnement des parlements et gouvernements

21. Comme nous l'avons souligné précédemment, ce domaine est le plus large qui soit susceptible d'être modifié par les entités fédérées. Les décrets spéciaux adoptés en ce sens présentent donc une plus grande hétérogénéité. Nous tenterons néanmoins de les systématiser autant que faire se peut.

22. Premièrement, tant la Région wallonne que la Communauté flamande ont fait usage de l'article 37bis LSRI, lequel permet d'associer des sénateurs élus directement aux travaux de leurs parlements respectifs. La première par un décret du 23 octobre 1997<sup>72</sup>, la seconde par un décret du 14 juillet 1998<sup>73</sup>. Il est toutefois symptomatique de constater la différence de conception de la chose selon que l'on se situe au nord ou au sud du Royaume. En effet, du côté méridional, l'association est vue comme un

<sup>62</sup> R. DEMOTTE (PS) et L. ONKELINX (PS).

<sup>63</sup> M.B., 13 juillet 1999.

<sup>64</sup> M.B., 31 juillet 1999.

<sup>65</sup> M.B., 30 déc. 2000. Il s'agit de nouveau d'une modification du décret du 13 juillet 1995.

<sup>66</sup> M.B., 29 nov. 2001.

<sup>67</sup> M.B., 22 déc. 2010.

<sup>68</sup> M.B., 13 juillet 1995.

<sup>69</sup> M.B., 17 juillet 1995.

<sup>70</sup> Doc. parl., Parl. W., SE 1999, n° 6.

<sup>71</sup> Doc. parl., Parl. C. F., SE 1999, n° 4.

<sup>72</sup> M.B., 30 oct. 1997.

<sup>73</sup> M.B., 26 août 1998.

moyen de renforcer les liens entre l'Etat fédéral et la Région wallonne. C'est, du moins, ce qui ressort de la lecture des travaux parlementaires: «Il semble tout à fait opportun que le Parlement puisse associer ces sénateurs à ses travaux, à présent que le Sénat est devenu un lieu de dialogue et de débat entre les représentants des différentes composantes fédérales. En empruntant cette voie, la Région wallonne veut s'inscrire d'initiative dans la recherche d'un fonctionnement institutionnel harmonieux et loyal avec l'entité fédérale»<sup>74</sup>. L'angle institutionnel choisi est donc celui de la collaboration. L'optique est toute autre en Flandre, où l'association est perçue comme jouant le rôle d'une caisse de résonance permettant de mieux répercuter l'opinion flamande au niveau fédéral. En d'autres termes, il s'agit de «renforcer indirectement la participation de la Communauté flamande à la prise de décisions fédérales»<sup>75</sup>.

23. Autre matière réglée en parallèle par les trois entités fédérées: le régime de la session parlementaire. Avec toutefois une longueur d'avance pour la Flandre. En effet, par un décret spécial du 24 juillet 1996<sup>76</sup> modifiant l'article 32 LSRI, la rentrée du Parlement flamand est fixée au quatrième lundi de septembre, et non plus au troisième mardi d'octobre. Le décret spécial du 14 juillet 1997<sup>77</sup>, quant à lui, remplace l'article 33 LSRI par la disposition suivante: «Bij de opening van iedere zitting wordt het Vlaams Parlement voorgezeten door de Vlaamse volksvertegenwoordiger die het langst lid is van het Vlaams Parlement, bijgestaan door de twee jongste leden. Voor de berekening van de duur van het lidmaatschap van het Vlaams Parlement wordt ook het lidmaatschap van de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en van de Vlaamse Raad in aanmerking genomen. Bij even lang lidmaatschap geniet de oudste in jaren de voorkeur». Ces deux questions ont pareillement été traitées par la Région wallonne, mais plus tardivement. La rentrée parlementaire a été fixée au mercredi qui suit le troisième dimanche de septembre, et ce par le décret spécial du 14 novembre 2001<sup>78</sup>. Le décret spécial du 27 juillet 2004<sup>79</sup> a lui aussi modifié l'article 33 LSRI par le texte suivant: «A l'ouverture de chaque session, le président du [Parlement] sortant ou, à défaut, un vice-président du [Parlement] sortant, dans l'ordre de préséance ou, à défaut,

le membre du [Parlement] comptant la plus grande ancienneté dans cette qualité de membre occupe le fauteuil de la présidence jusqu'à la nomination du nouveau président. Il est assisté de la membre la plus jeune et du membre le plus jeune.».

En Communauté française ces questions sont réglées par les décrets spéciaux des 23 juillet 2004<sup>80</sup> et 30 juin 2006<sup>81</sup>. Le premier vient modifier l'article 33 LSRI dans les mêmes termes que son «homologue» wallon. Le second fixe la rentrée parlementaire au jeudi qui suit le troisième dimanche de septembre.

24. Enfin les derniers décrets relatifs au fonctionnement des parlements et gouvernements fédérés sont propres à la Flandre. Le premier date du 14 juillet 1998<sup>82</sup> et vise à modéliser le droit de présenter des pétitions au Parlement flamand<sup>83</sup>. Suite à l'évaluation qui en a été faite, ce décret a été abrogé par celui du 6 juillet 2001<sup>84</sup>. Le second date quant à lui du 18 mai 1999<sup>85</sup> et traite de la nomination et des attributions du greffier. L'objectif visé par le Parlement flamand est d'acquiescer une plus grande autonomie en la matière. Le troisième décret cité, en date du 19 juillet 2002, est relatif, quant à lui, au contrôle des communications du président du Parlement flamand<sup>87</sup>. A noter également que le décret spécial du 30 janvier 2004<sup>88</sup> vient modifier la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, en ce qui concerne les circonscriptions électorales pour les élections du Parlement flamand.

#### d. En Flandre: le décret spécial «coordonné»

25. En Communauté flamande, une grande majorité des décrets spéciaux cités précédemment, ainsi que les dispositions de la loi spéciale

<sup>74</sup> Doc. parl., Parl. W., 1995-1996, n° 130/1, p. 2.

<sup>75</sup> C. MERTES, *op. cit.*, C.H. CRISP, 1999, p. 45; voir également F. JUDO, *op. cit.*, C.D.P.K., 2006, p. 265.

<sup>76</sup> M.B., 14 août 1996.

<sup>77</sup> M.B., 29 août 1997.

<sup>78</sup> M.B., 29 nov. 2001.

<sup>79</sup> M.B., 5 août 2004.

<sup>80</sup> M.B., 10 août 2004.

<sup>81</sup> M.B., 28 août 2006.

<sup>82</sup> M.B., 16 sept. 1998.

<sup>83</sup> Le droit de présenter des pétitions aux différents parlements fédérés est prévu par l'article 41 LSRI.

<sup>84</sup> M.B., 3 août 2001.

<sup>85</sup> Lui-même modifié par deux décrets du 8 juillet 2005, M.B., 29 juillet 2005 et M.B., 26 oct. 2005.

<sup>86</sup> M.B., 29 juin 1999.

<sup>87</sup> M.B., 26 sept. 2002, modifié par le décret spécial du 23 mai 2003, M.B., 11 juin 2003.

<sup>88</sup> M.B., 26 fév. 2004.

modifiées par ces derniers ont été abrogés par le décret du 7 juillet 2006<sup>89</sup> relatif aux Institutions flamandes. Ce dernier a vocation à coordonner l'ensemble de la matière, laquelle, dorénavant, trouve son siège dans un seul et unique texte. Pour cette raison, «*dit decreet bevat niet alleen de inhoud van de vroeger reeds aangenomen decreten (die ten gevolge van de coördinatie werden opgeheven), maar ook de inhoud van de bepalingen van de Bijzondere Wet Hervorming Instellingen die tot de constitutieve autonomie behoren, maar die (nog) niet bij bijzonder decreet waren gewijzigd*»<sup>90 91</sup>.

26. Si l'approche qui prévaut en Région wallonne et en Communauté française est plus casuistique qu'autre chose quant à la mise en œuvre de l'autonomie constitutive, elle semble présenter un aspect plus réfléchi et global en Flandre, le décret spécial coordonné du 7 juillet 2006 en étant la parfaite illustration<sup>92</sup>.

*In fine*, l'usage de la faculté d'auto-organisation par les entités fédérées a abouti à l'adoption de règles différentes régissant les institutions en Flandre et au sud du pays. Cette différenciation ne fait donc qu'accroître un peu plus encore l'asymétrie du modèle fédéral belge.

#### D. Conclusion intermédiaire: un abus de langage?

27. L'on peut s'étonner du recours au terme «autonomie» pour désigner la compétence constitutive telle que nous venons de la décrire. Compte tenu des limites drastiques, constitutionnelles et spéciales évoquées, celui-ci paraît pour le moins ambitieux.

A y regarder de plus près, l'on parle cependant d'autonomie également en ce qui concerne les communes et les provinces, l'expression «autonomie locale» étant même consacrée jusque dans la Charte européenne de l'autonomie locale, expressément, malgré que celle-ci soit loin d'être absolue ni

<sup>89</sup> M.B., 17 oct. 2006.

<sup>90</sup> J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Bruges, la Charte, 2010, p. 1001.

<sup>91</sup> Ce décret a déjà été modifié par le décret spécial du 20 juin 2008, M.B., 12 août 2008.

<sup>92</sup> Comp. en matière de décentralisation fonctionnelle également in P. JADOUL, B. LOMBAERT et F. TULKENS (coord.), *Le paraétatisme. Nouveaux regards sur la décentralisation fonctionnelle en Belgique et dans les institutions européennes*, Bruges, la Charte, 2010, K. VERHOEST, F. VANDENDRIESSCHE et J. ROMMEL, «Verzelfstandiging in Vlaanderen: theorie en praktijk», pp. 369-414 et M. NIHOUL et F.-X. BÀRCENA, «La décentralisation fonctionnelle en Région wallonne et en Communauté française», pp. 415-467.

même dépourvue de limites, faites de légalité et de tutelle principalement<sup>93</sup>. Une autonomie n'est jamais vraiment absolue, en réalité, et certainement plus depuis que le monde est un village.

28. L'autre terme de l'expression, «constitutive», est également sujet à caution. L'étymologie nous apprend que «constitutif» provient du latin *constituere*, qui signifie «établir», «fixer», ou encore «instituer». Il évoque l'idée d'une construction naissante et d'une certaine envergure, ce qui, nous en conviendrons pour l'heure, ne correspond pas à la réalité ... L'usage du terme a d'ailleurs été qualifié de «pompeux» en doctrine, Francis Delpérée préférant l'expression d'«autonomie organisationnelle»<sup>94</sup>.

29. Dans un autre contexte, l'autonomie organisationnelle pourrait en revanche se muer en véritable autonomie constitutive, voire en autonomie constitutionnelle, si la compétence constitutive était sensiblement renforcée et pouvait être exercée par le biais d'une véritable Constitution ...

Cette assertion nous mène au second point de notre réflexion: quel sera le visage de l'autonomie constitutive dans le futur?

## II. De lege ferenda: quelle autonomie constitutive demain?

30. Etant donné l'*omerta* qui pèse sur les actuelles négociations gouvernementales, il semble difficile de se positionner quant aux prochaines réformes institutionnelles, et plus largement, quant à l'avenir du pays.

A défaut d'être dans le secret des dieux, nous nous limiterons donc à poser deux constats, lesquels procèdent des seules informations disponibles que sont la doctrine et les programmes des partis politiques. En l'état actuel des choses, il est difficile d'avoir une information venant confirmer ou infirmer l'une ou l'autre position.

<sup>93</sup> A noter qu'en matière locale, l'autonomie revêt une dimension institutionnelle, fonctionnelle mais aussi financière, par exemple. Mais l'on ne parle pas ici de l'autonomie fédérée comme l'on parle d'autonomie locale. L'on parle d'autonomie constitutive. Et l'autonomie locale et l'autonomie constitutive diffèrent encore de ce que leurs acteurs occupent une place très différente dans la hiérarchie des normes.

<sup>94</sup> F. DELPERÉE, *op. cit.*, 1995, pp. 564 et 566.

## 1. Premier constat: des revendications paradoxales

31. Ce premier constat est effectué sur base des programmes des partis politiques lors des dernières élections<sup>95</sup>. De manière paradoxale, l'on ne trouve, sauf erreur, l'expression «autonomie constitutive» que dans les programmes des partis francophones.

Il pourrait donc sembler à des observateurs extérieurs, par exemple la presse internationale, que seuls les partis francophones réclament davantage d'autonomie constitutionnelle aujourd'hui... En réalité cette revendication ne les concerne pas eux-mêmes: ils souhaitent uniquement étendre l'autonomie constitutive existante à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Communauté germanophone, par souci d'égalité.

*In fine* le paradoxe est double puisque les plus grands défenseurs de l'autonomie constitutive étaient et restent, en dépit du silence de leurs programmes, les partis flamands qui réclament davantage d'autonomie pour eux-mêmes mais la refusent à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Communauté germanophone, car cela aurait pour conséquence de créer un fédéralisme à trois ou quatre au lieu de deux. Les partis francophones, quant à eux, ne sont pas redemandeurs d'autonomie pour eux-mêmes, mais la souhaitent pour certains autres, puisqu'ils préfèrent un fédéralisme à trois ou quatre. Cette vision est également partagée par les Germanophones<sup>96</sup>.

<sup>95</sup> Programmes 2010 des partis francophones: PS, Un pays stable, des emplois durables, 30: Mieux gouverner notre pays, p. 147; CDH, L'Union fait la force, 5<sup>e</sup> partie: Un nouveau pacte entre les Belges pour une Belgique fédérale moderne et efficace, points 1. C et D; ECOLO, Des solutions durables, 5: Institutionnel, pp. 21-23, «étant entendu qu'elle sera exercée avec une majorité des deux tiers et une majorité au sein de chaque groupe linguistique» pour la Région de Bruxelles-Capitale et «par application du principe d'égalité entre entités fédérées» en ce qui concerne la Communauté germanophone; MR, La garantie du respect, Pour ceux qui en ont besoin: Solidarité, toute!, p. 135. Les programmes 2010 des partis néerlandophones ne font guère allusion, du moins de manière directe, à l'autonomie constitutive.

<sup>96</sup> Ainsi dans une interview accordée au *Soir* et publiée en ligne le 25 septembre 2010, K.-H. LAMBERTZ, Ministre-Président de la Communauté germanophone, plaideait pour une Belgique «à quatre» en ces termes: «Aujourd'hui la Belgique à deux ou trois n'est plus viable. Dès lors nous plaçons pour une Belgique à quatre composée de la Flandre, de la Wallonie, de Bruxelles et de la Communauté germanophone. Nous sommes en mesure d'exercer toutes les compétences qui pourraient être exercées demain par les entités fédérées». Cette «profession de foi» du Ministre-Président a été réitérée récemment, voir à cet égard l'article du *Soir* publié en ligne le 9 février 2011.

## 2. Deuxième constat: le silence des francophones

32. Comme le veut la formule consacrée, les partis francophones, en matière institutionnelle, ne sont demandeurs de rien... L'on ne s'étonnera donc pas de leur silence presque complet au sujet d'un accroissement matériel de l'autonomie constitutive, ce qui ne signifie pas que les états généraux des partis n'y aient pas directement réfléchi.

33. Bien évidemment, la situation inverse prévaut en Flandre. L'on songera par exemple aux multiples projets politiques de «Constitution» ou de «Charte» flamande<sup>97</sup>. D'où cette question brûlante d'actualité: l'autonomie constitutive doit-elle inclure demain une autonomie *constitutionnelle* permettant de l'enchaîner dans une norme fondamentale fédérée?

A cet égard, le 11 juillet 2010, le Ministre-président flamand parlait indifféremment de «compétence constitutionnelle» ou «institutionnelle»<sup>98</sup>. Cette compétence viserait, selon lui, les principes qui organisent les Etats fédérés (actuellement répartis entre la Constitution, les lois spéciales, les décrets spéciaux, etc.) et les droits et libertés, inspirés de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de la Constitution belge. A son estime, il serait anachronique que les matières institutionnelles les plus importantes relatives aux Etats fédérés soient encore réglées par les lois fédérales à l'heure actuelle. Ce qui impliquerait donc un «transfert de compétence constitutionnelle» sur ce point.

Dans l'état actuel des choses, autonomie constitutive et autonomie constitutionnelle visent deux réalités distinctes et seule la première a été très modestement reconnue.

34. Sur le plan de la technique juridique, la question mérite discussion sur différents aspects.

35. Le premier consiste à se demander quelle valeur il faudrait reconnaître à une Constitution fédérée, par rapport au droit fédéral. L'on vise par «droit fédéral» la Constitution fédérale notamment, mais pas uniquement

<sup>97</sup> Voir à cet égard J. CLEMENT, W. PAS, B. SEUTIN, G. VAN HAEGENDOREN, J. VAN NIEUWENHOVE, *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen*, Brugge, die Keure, 1996; pour un commentaire de cet essai, voir J. BRASSINE, «La Constitution flamande». Essai de constitution pour la Flandre», C.H. CRISP, 1997, n° 1569-1570.

<sup>98</sup> K. PEETERS, «Une charte pour la Flandre», *Le Soir*, 11 juillet 2010.



puisque les réformes institutionnelles ont été réalisées par des lois spéciales et ordinaires, également. En tout état de cause, la relation entre les droits constitutionnels fédéral et fédérés serait plutôt hiérarchique qu'équipollente, sauf à prévoir des mécanismes de résolution de conflits. Dans cette mesure le recours au droit comparé nous est d'une certaine utilité. Il apparaît en effet que dans d'autres Etats fédéraux existe une clause d'homogénéité, figurant au cœur de la constitution fédérale, et garantissant le respect de certaines valeurs fondamentales au sein de l'Etat fédéral<sup>99</sup>. Pourquoi ne pas l'envisager pour notre propre Constitution fédérale? Ces valeurs pourraient être le cas échéant «*les principes de l'Etat de droit, de la séparation des pouvoirs et du fédéralisme. Le contrôle de leur respect devrait être confié à la Cour [constitutionnelle]*»<sup>100</sup>.

La question de la valeur du droit constitutionnel fédéré par rapport au reste du droit fédéré paraît moins problématique et il paraît naturel, sur ce plan-là, qu'un texte de valeur supérieure puisse être adopté au niveau fédéré, à l'instar de ce que l'on connaît déjà avec les décrets spéciaux.

36. Le second aspect fait immédiatement suite au premier, la question étant de savoir quelle articulation autoriser entre les différents contenus normatifs potentiels de ces Constitutions, tels les droits et libertés fondamentaux. L'on sait, en effet, qu'une Constitution contient essentiellement deux types de règles: celles organisant les institutions et celles consacrant des droits et libertés fondamentaux.

Il pourrait être permis aux Constitutions ou Chartes fédérées de consacrer davantage de droits et libertés que ceux consacrés par la Constitution fédérale (et ses mesures d'exécution), à l'instar de ce que l'on connaît dans les rapports entre les conventions internationales et les constitutions nationales ... La mise en œuvre de cette faculté ne pourrait toutefois se réaliser que dans le respect de la clause d'homogénéité insérée dans la Constitution fédérale.

L'effet serait de créer deux, trois voire quatre sociétés démocratiques, pour aller plus loin qu'une société démocratique à deux, trois ou quatre vitesses,

<sup>99</sup> Voyez C. BERX, *De ruime grondwetgevende bevoegdheid van deelstaten: een rechtsvergelijkende studie*, Antwerpen, Maklu, 1994; C. GREWE et H. RUIZ-FABRI, *Droits constitutionnels européens*, Collection droit fondamental, droit politique et théorique, Paris, P.U.F., 1995, pp. 303-306.

<sup>100</sup> C. MERTES, *op. cit.*, C.H. CRISP, 1999, p. 55.

mais tel est déjà considérablement le cas à travers le droit matériel, en matière de port du voile dans l'enseignement, par exemple. *De facto*, ce sont en effet les entités fédérées qui, à l'heure actuelle, mettent en œuvre et garantissent la protection des droits fondamentaux consacrés au niveau constitutionnel ou international.

Par définition, cette situation ne serait pas discriminatoire puisque le fédéralisme et plus encore le confédéralisme justifie en soi les traitements différenciés d'une entité à l'autre.

37. Sur un plan «technique» il convient de se demander quelles limites tracer à l'autonomie constitutive au cas où, par exemple, l'article 35 de la Constitution venait à être mis en œuvre: tout ce qui ne serait pas réservé au constituant fédéral reviendrait-il automatiquement aux constituants fédérés conformément à une sorte de compétence constitutionnelle résiduelle ou résiduaire? La question n'est pas sans importance dans l'état actuel de la Constitution dont beaucoup de règles ne sont pas formulées explicitement. L'autonomie constitutionnelle pourrait donc bien passer par une réforme préalable et complète de la Constitution fédérale ... Peut-être faut-il y voir une occasion unique de définir ensemble et précisément ce que l'on est encore prêt à constituer ensemble?

Comme on peut le constater, l'article 35 de la Constitution – également abordé dans le présent ouvrage – est impliqué dans l'aventure d'une autonomie constitutionnelle<sup>101</sup> ... sauf si celle-ci reste limitée à quelques aspects précis et si l'essentiel de l'organisation fédérée revient au législateur fédéral spécial.

38. Autre question à résoudre encore: quelle articulation prévoir entre les révisions constitutionnelles fédérales et fédérées? L'objectif est d'éviter les révisions implicites dans un univers constitutionnel à plusieurs dimensions ... L'article 195 de la Constitution<sup>102</sup> est lui aussi impliqué dans l'aventure d'une autonomie constitutionnelle.

<sup>101</sup> A noter que, par le passé, la section de législation du Conseil d'Etat était d'avis que l'article 35 de la Constitution (notamment) était contraire à l'autonomie constitutive. Voir S.L.C.E., avis du 18 décembre 1992, *Doc. parl.*, Sén., s.o., 1992-1993, n° 558/2.

<sup>102</sup> A noter que, par le passé, la section de législation du Conseil d'Etat était également d'avis que l'article 195 de la Constitution (notamment) était contraire à l'autonomie constitutive. Voir S.L.C.E., avis du 18 décembre 1992, *Doc. parl.*, Sén., s.o., 1992-1993, n° 558/2 ainsi que M. UYTENDAELE, *op. cit.*, A.P.T., 1993, p. 225.



39. Le dernier point qui mérite discussion est de savoir quel nom réserver aux Constitutions fédérées: faut-il suivre la voie choisie au niveau législatif en choisissant un nom différent avec la loi fédérale, les décrets ou ordonnances fédérés, malgré que toutes ces normes aient une valeur équivalente? La question est plus symbolique qu'autre chose, mais c'est peut-être pour cela, précisément, qu'elle est essentielle, car il y va peut-être de l'affirmation d'une Nation. Or, le terme Constitution est directement associé à l'idée d'Etat souverain indépendant<sup>103</sup>. Néanmoins, l'option d'un «décret fondamental», au-dessus du décret spécial, ne doit pas être écartée d'office.

## Conclusion

40. En soi, et pour conclure, des Constitutions fédérées sont fréquentes dans un Etat fédéral<sup>104</sup> (Suisse, Allemagne, Etats-Unis, ...) et il n'y aurait rien d'extraordinaire en soi à ce que cela devienne réalité demain en Belgique. En même temps, le Royaume de Belgique n'est pas un Etat fédéral comme les autres, puisqu'il s'est constitué par dissociation alors que les Etats fédéraux se constituent généralement par association. En toute hypothèse, il n'y a pas de règle de droit naturel qui serait incontournable en la matière pour pouvoir identifier ce qu'il conviendrait d'appeler un Etat fédéral – voire confédéral – digne de ce nom. Tout au plus peut-on observer, sur le plan sémantique, que modeler des institutions déjà créées au sein d'un Etat fédéral ne revient pas vraiment à les constituer, au sens propre du terme. Mais il ne s'agit là en définitive que d'une querelle de mots. Car il est patent que la compétence constitutionnelle ne s'épuise dans aucun Etat de droit en un seul exercice et que l'œuvre créatrice est en réalité permanente. Si, comme le stipule l'article 33 de la Constitution, tous les pouvoirs émanent de la nation et sont exercés de la manière prévue par la Constitution, le pouvoir d'adopter des constitutions fédérées peut parfaitement être attribué et organisé, une fois l'embryon devenu fœtus, pour évoluer ...

<sup>103</sup> Voir F. DELPEREE, «La Constitution, pour quoi faire?», *R.B.D.C.*, 1994, p. 15, pour qui «*Qui dit Constitution dit Etat. Qui dit Etat, dit Constitution. Tant que les Belges souhaiteront vivre dans un Etat, et l'on souligne: un Etat, ils n'auront besoin que d'une Constitution, et l'on souligne: une Constitution*». Par là-même, l'éminent auteur réfute purement et simplement l'hypothèse de Constitutions fédérées au sein de l'Etat fédéral belge.

<sup>104</sup> Voir à ce sujet et à titre illustratif B. BLERO, *op. cit.*, A.P.T., 1990, pp. 163-164; M. UYTENDAELE, *Le fédéralisme inachevé – réflexions sur le système institutionnel belge issu des réformes de 1988-1989*, Bruxelles, Bruylant, 1991, pp. 112 et suiv.

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, une Constitution flamande ne verra donc pas nécessairement le jour lors du grand soir uniquement ... L'idée même d'une Constitution flamande est parfaitement concevable dans le cadre de l'Etat fédéral<sup>105</sup>, dès lors qu'elle serait destinée à exercer la part d'autonomie constitutive reconnue, à condition de s'entendre sur les modalités concrètes du mécanisme constitutionnel au niveau fédéré.

A condition de s'entendre aussi sur la part d'autonomie constitutive elle-même, car le pouvoir d'adopter une Constitution fédérée présente relativement peu d'intérêt dans son état actuel. En soi, une Constitution n'est en effet qu'un procédé normatif formel permettant d'édicter des règles matérielles en fonction des compétences du niveau de pouvoir considéré. Seule une plus grande autonomie constitutive justifierait une compétence constitutionnelle. Le cas échéant, il importe que l'existence d'une norme supérieure à toutes les autres au sein de l'ordre juridique flamand soit reconnue par la Constitution fédérale. Mais pour le reste, le propre d'une Constitution, dans nos sociétés occidentales, est d'organiser les institutions et de consacrer des droits et libertés. L'autonomie constitutionnelle est donc l'expression naturelle de l'autonomie constitutive, à proprement parler.

41. A la question de savoir si une véritable autonomie constitutive, plus consistante, sera reconnue demain et à quelles entités elle le sera, même les partis politiques ne semblent pas être en mesure de faire de pronostics. Nous ne nous y risquerons donc pas.

L'on observera seulement que l'autonomie organisationnelle est en réalité plus grande qu'il n'y paraît et qu'il faudrait y inclure aussi des éléments substantiels<sup>106</sup> comme l'organisation et le contrôle des pouvoirs locaux,

<sup>105</sup> Telle est d'ailleurs l'optique des rédacteurs de l'Essai de Constitution pour la Flandre, voir à cet égard J. BRASSINE, *op. cit.*, C.H. CRISP, 1997, pp. 3-13.

<sup>106</sup> A noter que pour tous ces éléments, la technique de principes fédéraux (définis au niveau fédéral) a été utilisée pour préserver une forme de cohérence ou d'homogénéité (cf. l'arrêté royal de principes généraux en matière de fonction publique fédérée, l'application jusqu'en 1988 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public en matière de décentralisation fonctionnelle fédérée, l'application jusqu'en 1993 des principes généraux du Livre Ier du Code pénal aux infractions fédérées), parfois dans un premier temps, parfois même pour imposer l'uniformité constitutive sur le territoire fédéré comme en matière locale. La même technique pourrait être utilisée en matière d'autonomie constitutive si les partis politiques décidaient de l'augmenter considérablement, fut-ce à titre transitoire. En même temps, l'autonomie acquise est alors bridée et incomplète, ce qui ne facilite pas toujours la prise de bonnes décisions.

des parastataux régionaux ou communautaires, de la fonction publique régionale ou communautaire, ou encore, plus important et déjà évoqué, le choix conféré aux Flamands et aux Francophones, par les articles 137 et suivants de la Constitution, de s'organiser différemment, selon le principe de l'unicité des institutions en Flandre, de leur dualité en Francophonie. Or, c'est depuis ce moment que règne une véritable asymétrie dans le Royaume de Belgique. Une asymétrie qui est telle que l'extension de l'autonomie constitutive aux articles de la loi spéciale de réformes institutionnelles qui organisent les entités fédérées (à l'exception donc de ceux relatifs au partage de compétences) ne provoquerait, en pratique, que peu de bouleversements.

**42.** Autonomie constitutive, autonomie constitutionnelle, fédéralisme, confédéralisme, toutes ces notions ne sont que théoriques, en définitive: ce ne sont que des mots, parfois loin de traduire la réalité; l'autonomie constitutive en est la meilleure preuve aujourd'hui.

C'est cependant sur le long terme que s'apprécie la véritable force d'une idée, à défaut d'être juridique au départ. Une idée peut même se voir dépasser par la réalité juridique ... Le philosophe Paul Valéry l'avait bien compris lorsqu'il écrivait ceci: *«Il y a une différence incalculable entre l'embryon d'une idée et l'entité intellectuelle qu'elle peut enfin devenir»*. Seul l'avenir nous dira si l'autonomie constitutive était un embryon de pouvoir constitutionnel au niveau des entités fédérées, ou davantage encore ...

.../...

L'on peut se demander, en fin de compte, si la technique des principes généraux ne participe pas du principe de subsidiarité, plutôt que de s'expliquer par une simple réaction de retenue ou de sursaut uniformiste. Elle ne s'explique pas toujours, d'ailleurs, par des soucis de pacification communautaire.